

REGULACION DE LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION

POR

ALEJANDRO J. RODRIGUEZ CARRION
Profesor adjunto de Derecho Internacional Público
Universidad de Sevilla

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS CUESTIONES INTERNACIONALES EN LA CONSTITUCIÓN.—III. LA INICIATIVA EN LA CELEBRACIÓN DE LOS TRATADOS.—IV. NATURALEZA DEL ACTO DE AUTORIZACIÓN.—V. LA CALIFICACIÓN Y EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD EXTRÍNSECA.—VI. TÉCNICAS DE DESVIRTUACIÓN PARLAMENTARIA: a) El problema de los plazos procesales. b) Las deficiencias en la información. c) El juego de las Comisiones. d) La técnica de fragmentación. e) La aplicación provisional.

1. INTRODUCCION

¿A qué rama de las ciencias sociales cumple el estudio de la política exterior del Estado? Es una pregunta ya clásica que ha recibido diversas respuestas, pero que en la práctica conlleva un resultado: a ninguna¹. Quizá tan tajante respuesta no deja de constituir una *boutade*, que olvida la creciente atención que los teóricos de las relaciones internacionales dedican al puente entre lo puramente estatal y lo realmente internacional. Pero en el fondo sigue describiendo la existente fisura entre las preocupaciones de los politólogos del Estado y los internacionalistas. De alguna manera, el teórico del Estado, cuyo supuesto fundamental es el dogma de la soberanía, se encuentra cortocircuitado cuando «su soberanía» es relativizada por la puesta en contacto con otras soberanías. Es un hecho que acepta, pero que acepta como límite de su curiosidad científica. Lo inverso sería también predicable respecto al teórico de las relaciones internacionales cuando se aproxima al microcosmo de los Estados.

El resultado quizá sea que esa línea fronteriza está rodeada del halo de lo misterioso o incluso de lo esotérico. Y pese a todos los intentos de alum-

¹ Clásica y necesaria es la referencia a las reflexiones de J. David Singer, «The level-of-analysis problem in international relations», en *The International System*, ed. por K. Knorr y S. Verba, Princeton, 1961, págs. 72-92.

bramiento científico, aún subsisten las concepciones clásicas. En efecto, aceptado el esquema de la tripartición, ese aspecto fundamental del poder del Estado, cuando se asoma por encima de sus fronteras, va a hacer tambalear el trípode aceptado². La consecuencia será la relativización de la teoría democrática en materia exterior³. Y si la teoría democrática no es definitivamente rechazada en este contexto es porque resultan hechos incontestables: la política exterior puede comportar la guerra o la paz, la asunción de importantes obligaciones financieras, la posible afectación de la integridad territorial del Estado, la modificación de la legislación interna por medio de tratados; en fin, una serie de efectos que podían equivaler a hacer saltar la tripartición de poderes.

Las consecuencias de esta concepción serán importantes en el desarrollo posterior del constitucionalismo: el control parlamentario de la política exterior no va a formar parte esencial del control democrático sino en la medida en que por sus efectos pueda afectarse la teoría. En otras palabras: lo importante no es la política exterior, sino la posibilidad de que la política exterior modifique en sus resultados la teoría de la separación de poderes. En la medida en que se acepta este supuesto se implicará, como punto de partida, la libertad de la política exterior como función de gobierno, con el límite de que, a su través, no se pretenda una recomposición de los poderes en el nivel interno. Pero descendamos de los principios a los hechos.

Las regulaciones constitucionales de la política exterior, en examen de derecho comparado⁴, incurren en una doble concepción generalizada. En primer lugar, y pese a que las fuentes de obligación internacional sean múltiples (actos unilaterales, costumbre, actos de las organizaciones internacionales y tratados), sólo los tratados son usualmente retenidos como controlables parlamentariamente por sus efectos. Se aprestan así medios suficientes para que cualquier gobierno busque modificaciones legislativas mediante la utilización de fuentes de creación de obligaciones internacionales no controladas. En segundo lugar, si la política exterior del Estado es una *función de gobierno*, todo lo que se puede lograr es controlar los actos del ejecutivo, pero nunca obligar al ejecutivo a hacer. Como tendré ocasión de mostrar, no sólo se excepciona de la actividad exterior la iniciativa popular, sino que incluso los parlamentos son desposeídos de la iniciativa legislativa —proposiciones de ley en nuestro ordenamiento— en materia exterior.

Esto es, la política exterior, que necesariamente es una *función de Estado*, por las posibles concomitancias con cada uno de los tres poderes, ha sido

² Así en Locke, *Treatises on Civil Government*, parágrafos 144-148, o en Montesquieu, *De l'esprit des lois*, libro XI, cap. VI. La única diferencia entre ambos es que el poder federativo de Locke será en Montesquieu «la puissance exécutive de droit des gens». Sobre el tema véase W. Leisner, «La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri», en *Rivista Trimestre di Diritto Pubblico*, 10, 1960, pág. 356, y, entre nosotros, la breve referencia de J. L. Cascajo Castro «Notas sobre el control parlamentario de la política exterior», en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, ed. por M. Ramírez, Barcelona, 1978, págs. 352-353.

³ Son suficientemente expresivas y concluyentes, en este sentido, las opiniones de J.-J. Rousseau, *Lettres écrites de la Montagne*, II, lettre VI, o de Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*; utilizo edición francesa, París, 1968, págs. 136-137.

⁴ He tratado el tema en un trabajo, aún inédito, sobre el «Control parlamentario de los tratados en derecho comparado», trabajo de firma, Madrid, 1981.

definida y regulada como *función de gobierno*⁵, con los distorsionadores resultados ya apuntados y que comprobaremos en relación con la Constitución española.

Con esta perspectiva como punto de partida, la tradicional pregunta o evaluación de conjunto sobre la bondad de una Constitución es, cuando menos, simplificadora. En efecto, toda conclusión debe afirmar la idoneidad de una regulación constitucional en un doble plano: en primer lugar, desde la perspectiva de su adecuación a la teoría del control democrático de la política, en su concepción de *función del Estado*. En segundo lugar, desde la perspectiva de su capacidad de regular la política exterior como *función de gobierno*. En el primer plano, el juicio sobre la Constitución española será negativo, negatividad que podrá atenuarse y condonarse si se utilizan los baremos del derecho comparado: la Constitución española no desentona en el panorama de conjunto. Las quejas serían entonces contra las concepciones teóricas que amparan las tímidas soluciones del constitucionalismo contemporáneo.

Más específico —para algunos, más importante— será el paralelo juicio sobre la solución constitucional española en política exterior, entendida ya como función de gobierno. A este punto se destinará el estudio que se presenta, y que pretende mostrar cómo entre lagunas, deficiencias, aciertos técnicos y alguna progresión técnica la Constitución española, si bien no puede calificarse de regresiva, tampoco propone remedios estimables.

2. LAS CUESTIONES INTERNACIONALES EN LA CONSTITUCION

a) La regulación de la política exterior de un Estado puede lograrse mediante métodos diversos, sean alternativa o concurrentemente adoptados. Uno de los métodos más obvios sería marcar los grandes propósitos y principios orientadores de la actividad exterior. Técnicamente puede lograrse mediante la incorporación en el preámbulo o en el articulado de aquellos principios que constituyen los principios básicos constitutivos del orden internacional —por ejemplo, artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas— o de aquellos otros principios particulares que se pretende informen la esencia de la actividad exterior del Estado, por ejemplo, principio del neutralismo establecido en algunas constituciones modernas.

Si por estos derroteros se orientaba la Constitución de 1931, los constituyentes de 1978 prefirieron no incluir una declaración de principios sobre la conducta a seguir por el Estado español en sus relaciones internacionales. El hecho, calificado como lamentable e insólito por el profesor Truyol⁶, fue deliberado, ya que comunistas y, con más ardor, socialistas intentaron la inclusión de unos principios rectores, bien en el articulado o bien en el preámbulo de la Constitución, reducidas ambas propuestas por mayoría a una

⁵ Tuve ocasión de exponer la importancia de la distinción entre función de gobierno y función de Estado en mi nota sobre «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», 1, en *Revista de Estudios Internacionales*, 1980, págs. 403-417.

⁶ A. Truyol y Serra, «L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes», en *L'Espagne et les Communautés européennes*, Bruselas, 1979, pág. 111.

lacónica proclamación preambular de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la tierra».

La solución constitucional en esta materia puede gustar o no, pero es, sin duda, defendible desde diversos puntos de vista. En primer lugar, frente a la acusación de que la exigua declaración preambular parece olvidar los principios que *de iure* obligan a España en sus relaciones internacionales por el hecho de ser miembro de las Naciones Unidas⁷, cabría contestar que el silencio sobre tales principios no equivale a desconocimiento o rechazo, sino simplemente a la oportunidad de su inclusión en nuestro texto básico. Insisto en que éste es un criterio técnico-formal tan rechazable como su contrario⁸.

Quizá el argumento de fondo sea más sostenible: la elaboración consensuada de la Constitución pretendía un texto fundamental abierto, no expresión de voluntades minoritarias, sino marco flexible de futuras actuaciones políticas. Ciertamente, la referencia a los principios básicos de la organización internacional no podría ser acusada de tendencias partidistas, pero no es menos cierto que en ese debate solapadamente se pretendía decidir sobre algo más. Véase cómo, por ejemplo, la profesora Mangas Martín, en el contexto de la no referencia al artículo 2.4.º de la Carta de las Naciones Unidas (prohibición de la amenaza o uso de la fuerza), escribe que «de haberse tenido en cuenta este principio hubiera sido una excelente oportunidad para intentar apartar a nuestro país, de una forma más o menos velada, de una política de bloques militares»⁹.

Ese velado apartamiento, no explicitado en la voluntad del legislador, habría sido tan desgraciado como la actual interpretación que Alzaga ha dado al somero texto internacional del preámbulo al considerar que, aunque dicho precepto hubiera sido «principalmente redactado con los ojos puestos en el proceso de consolidación de las comunidades europeas, puede ser también de aplicación a la hora de que España se incorpore como miembro de pleno derecho en otras organizaciones o instituciones internacionales» que contribuyan a los fines establecidos en el preámbulo¹⁰. Quiero con ello decir que sería difícil admitir que intenciones tan implícitas hubieran en su día permitido al Tribunal Constitucional que una determinada adscripción exterior era anticonstitucional. No habría sido ocioso un reconocimiento de los principios rectores de la comunidad internacional, siempre que de ellos no se hubiera querido deducir, con posterioridad, una afirmación concreta de la política exterior española, en contradicción con la flexibilidad que emana de todo el

⁷ A. Mangas Martín, «Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, 1980, págs. 144-145. Esta posición fue igualmente mantenida por los profesores de Derecho internacional en sus *Conclusiones sobre el Anteproyecto de Constitución*, Madrid, 9-10 de febrero de 1978.

⁸ A. Remiro Brotons, *El Derecho internacional público en la Constitución*, mimeo., 1979, pág. 16.

⁹ A. Mangas Martín, *op. cit.*, pág. 147.

¹⁰ O. Alzaga, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 591. La frase reproducida no deja de tener intención si se recuerda que en el preámbulo del Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949, se expresa la fe de las partes contratantes «en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los gobiernos».

edificio constitucional. No se quiso así, pero no se vea en ello accidente desgraciado ni anticipación de debates que después hubieron lugar.

¿No existe, pues, una definición exterior de la actividad del Estado y de sus principios rectores? Al margen de que los principios esenciales del orden internacional no necesitaban de reconocimiento para vincular de forma absoluta al Estado español, quizá sí pudiera concluirse que los medios complementarios de interpretación, especialmente la voluntad expresada unánimemente por los constituyentes, muestran un acento en dos puntos, sobre cuya justificación no voy a detenerme: de una parte, el compromiso del Estado en la promoción y desarrollo de los derechos humanos, que si resulta bien clara en el interior¹¹, también pudiera estimarse como declaración hacia el exterior¹². Un segundo principio rector, tampoco explícitamente declarado, pero de fácil comprobación, es la voluntad decididamente europeísta en que se enmarcan los debates constitucionales¹³.

b) Rechazada, pues, una elaboración constitucional en la que el fin de la actividad exterior quedara, en propósitos y principios, objetivada aún tenían los constituyentes una segunda posibilidad: si la política exterior se sujetaba a los impulsos de la alternancia en el poder, la Constitución podía haber previsto los cauces de un estricto control del Gobierno en la definición y cumplimiento de su política exterior. Y si en el primer método cualquier solución era opinable y discutible, en este segundo método pienso que sí cabe la afirmación de que no acertaron nuestros constituyentes.

En efecto, son variados los procedimientos internacionales por los que un Estado puede comprometerse generando obligaciones y derechos: si el tratado es el método formal más ritualizado, importancia similar pueden tener la costumbre o ciertos actos de organizaciones internacionales en las que el Estado sea parte, a más de los mismos actos unilaterales, entendiéndose por acto unilateral, con Díez de Velasco, aquellas «manifestaciones de volun-

¹¹ Por ejemplo, artículos 10.2.º y 39.4.º Caucionamos, sin embargo, sobre las sesgadas interpretaciones de que el artículo 10.2.º ha sido objeto. Sobre el tema véanse O. Alzaga, *op. cit.*; E. Linde, en E. García de Enterría y otros, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, Madrid, 1979, págs. 141 y sigs.; F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980; A. Mangas Martín, *op. cit.*, págs. 147 y sigs.; G. Peces-Barba, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Madrid, 1981, págs. 152-153; T. de la Quadra Salcedo, «Tratados internacionales y apertura de los derechos fundamentales», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, 1980, págs. 129-141; A. Rodríguez Carrión, «La interpretación de los derechos y libertades fundamentales y los convenios internacionales», en *La Constitución española*, dir. por J. M. Ordóñez (en prensa).

¹² Ni el tema es pacífico ni los medios para su realización o la fijación de sus objetivos es fácilmente estatuable. Véanse sobre el tema, tras las exaltaciones de la política de Carter, D. Owen, *Human Rights*, Londres, 1978; E. Luard, «Human Rights and Foreign Policy», en *International Affairs*, núm. 56, 1980, págs. 579 y sigs., y mi breve nota «Los derechos humanos como objetivo de la política exterior», en *IV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Granada, 1980, páginas 241-250.

¹³ No se trataría, simplemente, de una concordancia entre los intereses o perspectivas de Europa y de España, sino del objetivo «d'une Europe politique —escribía Carrillo Salcedo— capable d'avoir une voix, celle des Européens, et d'être l'expression d'une nouvelle société et d'une solidarité concrète» (J. A. Carrillo Salcedo, «Les attitudes de la Communauté et de l'Espagne en matière de relations extérieures», en *L'Espagne...*, pág. 32).

tad de un solo sujeto del derecho internacional, cuya validez no depende *prima facie* de otros actos jurídicos y que tiende a producir efectos —creación, modificación, extinción o conservación de derechos y obligaciones— para el sujeto que la emite y para terceros en determinadas circunstancias»¹⁴.

Estos cuatro procedimientos de creación de obligaciones internacionales no tienen, sin duda, el mismo peso cuantitativo: el tratado, con mucho, es el procedimiento más usual y frecuente. Los restantes procedimientos, quizá menos frecuentes, pueden generar obligaciones tan importantes o más para el Estado que los mismos tratados. Pues bien: en este contexto, la Constitución no ha tenido en cuenta la pluriformidad de las fuentes de derecho internacional y se ha limitado a los tratados. La costumbre¹⁵ y los actos de las organizaciones internacionales¹⁶ sólo son mencionados parcialmente y los actos unilaterales no son objeto de la más mínima mención. El silencio ha sido doble: silencio respecto al control de las actividades exteriores del ejecutivo que originen obligaciones o derechos por alguno de los procedimientos mencionados, y silencio respecto a los efectos jurídicos que las obligaciones y derechos puedan generar en el ordenamiento jurídico español.

Ciertamente es este segundo aspecto, como señala Remiro, el que más va a interesar a los tratadistas. El primer aspecto, por el contrario, es de más difícil solución técnica: es difícil proveer algún mecanismo de control respecto de esas formas de protección jurídica si no es simplemente por medio de la regulación de sus requisitos para su eficacia jurídica interna. En este sentido, y en relación con los actos de las organizaciones internacionales, no creo que sea desacertada la aplicación analógica que hace González Campos al llegar a la posible conclusión de que el derecho español exige *la publicación en el BOE* de aquellos actos de las organizaciones internacionales que son directamente obligatorios para los Estados miembros en virtud del tratado constitutivo de la organización¹⁷.

Este segundo método presenta, pues, dificultades técnicas casi insalvables, suscitando serias dudas sobre la posibilidad de su utilización. En cualquier caso, el legislador español, con visión tímida, ni siquiera lo intentó. Para él, los tratados eran el vértice de la actividad exterior del Estado, encerrando

¹⁴ M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, 5.ª edición, Madrid, 1981, pág. 150.

¹⁵ J. Juste Ruiz, «El Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», en *Anuario de Derecho Internacional*, IV, 1977-78, págs. 16 y sigs.; A. Mangas Martín, *op. cit.*, págs. 181 y sigs.; A. Remiro Brotons, *op. cit.*, págs. 90 y sigs.

¹⁶ A. Remiro Brotons, *op. cit.*, pág. 90; A. Rodríguez Carrión, «Política exterior española y democracia parlamentaria», en *La Constitución española*, dir. por J. M. Ordóñez (en prensa).

¹⁷ J. D. González Campos y J. I. Sánchez Rodríguez, *Curso de Derecho Internacional Público*, vol. I, Oviedo, 1980, pág. 370. El problema es sin duda complicado, por la difícil línea divisoria entre actos que implican obligaciones directas y actos cuya obligatoriedad se limita al deber de examinar de buena fe la posibilidad de su cumplimiento. Por otra parte, en el supuesto de que el acto en cuestión afectara a alguna de las materias previstas en el art. 94.1 de la Constitución, ¿sería necesaria la autorización de las Cortes, o esa aprobación es innecesaria tras haber autorizado las Cortes el tratado constitutivo de la Organización en cuestión? De otra parte, y teniendo en cuenta el conflicto temporal, si las Cortes no hubieran autorizado el tratado constitutivo, por no estar vigente la Constitución en ese momento, ¿pueden las Cortes oponerse a los actos resultantes de dicho tratado?

las demás cuestiones en el ámbito proceloso de los actos políticos y pensando posiblemente que suficientes medios de control político establecen la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, sin excesiva reflexión sobre la idoneidad de esos medios en materia exterior.

Suficiente o insuficiente, ésa ha sido la solución adoptada. Ahora, sobre las premisas que la misma Constitución sienta, será el momento de enjuiciar la bondad de su regulación.

3. LA INICIATIVA EN LA CELEBRACION DE LOS TRATADOS

Una opinión de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores¹⁸, recogida por la Agrupación Independiente del Senado¹⁹, motivó la inclusión de las palabras «y exterior» en el artículo 97 de la Constitución. El inciso era oportuno y ha sido con razón alabado²⁰. La despreocupación por lo exterior había motivado que el Gobierno fuera encargado sólo de la dirección de la política interior del Estado. El recordatorio de que también dirige la política exterior parece adecuado, aunque mucho me temo que, de nuevo, se jugó con un doble *standard*. En efecto, mientras que en política interior el sentido de la palabra dirección no ha excluido la posibilidad de iniciativas parlamentarias que canalicen u orienten la actividad del ejecutivo, en política exterior la dirección del Gobierno ha adquirido caracteres de exclusividad absolutas: no existe más iniciativa en materia exterior que la del Gobierno.

La Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados ha dictaminado que «la iniciativa en materia de relaciones internacionales no corresponde, jurídicamente al menos, al parlamento, de acuerdo con la Constitución. De lo contrario nos encontraríamos en régimen de asamblea. En nuestro sistema de monarquía parlamentaria sí se atribuye, en cambio, al órgano legislativo facultades de control de la política exterior, expresadas particularmente a través de la concesión o denegación de la autorización para que el Estado se obligue por medio de tratados y convenios internacionales»²¹. La cuestión es importante por cuanto el citado informe denegaba a los diputados la posibilidad de utilizar el vehículo de las proposiciones de ley en materia exterior, y es precisamente la proposición de ley la que, por sus efectos, puede producir resultados vinculantes para el Gobierno. Sólo quedará, pues, abierto el camino de la proposición no de ley, cuyo posible resultado final, una moción, no tiene efectos jurídicos vinculantes para el Gobierno. ¿Es adecuada esta solución?

Según el esquema constitucional, el Gobierno sería el único que tiene capacidad de decidir la apertura de negociaciones que eventualmente den lugar a un tratado. González Campos, poco sospechoso de alegrías en la

¹⁸ *Informe sobre artículos Constitución relativos cuestiones Derecho internacional* (número 3.082), de 8 de julio de 1978.

¹⁹ Enmienda núm. 611. *Trabajos parlamentarios*, III, pág. 2923, y aprobación de la misma, págs. 3747-3749.

²⁰ Véase mi trabajo *Control de los tratados...*, págs. 92 y sigs.

²¹ Informe del letrado Pérez de Armiñán, de 11 de junio de 1979.

atribución de poderes al ejecutivo, ha escrito que corresponde al Gobierno la iniciativa exclusiva, «pues no parece atribuida al rey, según el art. 63 de la Constitución, y, de otra parte, el apartado 3 del art. 87 prohíbe el ejercicio de la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley en materias de carácter internacional»²².

Estoy de acuerdo con la exclusión que el profesor de Madrid hace respecto del rey o de la iniciativa popular, pero pienso que es discutible la exclusión de la iniciativa del legislativo. La Constitución establece la necesidad de la previa autorización de las Cortes para la prestación del consentimiento del Estado, pero guarda silencio quien pueda solicitar la iniciación del proceso. La solución apuntada por González Campos partiría de negar a las Cortes lo que no le está expresamente concedido, cuando quizá el análisis correcto no puede llevar a interpretaciones restrictivas para los representantes de la soberanía popular.

Pero, aun suponiendo que un precepto constitucional, de forma inequívoca, hubiera eliminado el poder de iniciativa de las Cortes, ¿es necesario, por la misma naturaleza de las relaciones internacionales, que sólo el Gobierno tuviera a iniciativa? Creo que cualquier respuesta puede resultar simple si no se consideran ciertas matizaciones y situaciones diferenciadas.

De una parte podría pensarse en una proposición de ley que, incorporando las bases de su objetivo, obligara al Gobierno a realizar negociaciones con un determinado Estado o Estados sobre una materia específica. Esto es lo que normalmente se ha conocido con el nombre de diplomacia asamblearia²³. En este caso deben distinguirse dos supuestos: uno sería instar al Gobierno a la celebración de un tratado con objetivos generales (piénsese, por ejemplo, en solicitar del Gobierno la conclusión de un tratado con los países mediterráneos para evitar la contaminación marina), que permitirían una amplia discrecionalidad al Gobierno en su consecución. La obligación del Gobierno sería el establecimiento de los mecanismos necesarios a tal fin y la posterior remisión a las Cortes del tratado celebrado o del informe sobre la imposibilidad de haber llegado a acuerdo final alguno o incluso de haberse podido iniciar ante la negativa de las demás partes. Nada teóricamente puede empecer esta capacidad de iniciativa de las Cortes ante la falta de actuación del Gobierno y la existencia de un problema exterior. Rechazable sería, sin embargo, la segunda posibilidad, conforme a la cual las Cortes, en su proposición de ley, instaran al Gobierno a la celebración de un tratado con unos objetivos particularizados y las posibles contraprestaciones: quizá en este caso sean justas las objeciones de que se trataría de un tipo de diplomacia que se adapta poco a la exigencia de secreto en el desarrollo de las negociaciones, por cuanto el negociador oponente conocería de antemano las pretensiones españolas y las posibles contraprestaciones, debilitando las posibilidades.

De otra parte, es igualmente admisible la proposición de ley por la que se vincule al Gobierno a prestar el consentimiento del Estado en relación con un tratado que, por su carácter multilateral y abierto a la adhesión, es ya

²² *Op. cit.*, págs. 169-170.

²³ A. Remiro Brotons, «Il Diritto internazionale e la Costituzione», en *Una Costituzione democratica per la Spagna*, ed. por G. de Vergottini, Milán, 1978, págs. 269-270.

perfectamente conocido. En este supuesto se esfuman todas las objeciones que pudieran suscitarse a la diplomacia parlamentaria, aunque la reacción doctrinal siga siendo la misma, quizá por la falta de matización²⁴.

Pero, finalmente, quizá haya aún otro ámbito en el que la proposición de ley sería aceptable: obtenida la autorización parlamentaria, el Gobierno vuelve a quedar en libertad para la definitiva emisión del consentimiento internacional o para dejar que el tratado duerma el sueño de los justos o se dilate este trámite de forma incomprensible: la práctica es rica en supuestos. Aquí habría de nuevo razones que apoyaran el procedimiento de una proposición de ley y, en su discusión y posible aprobación, el Gobierno tendría oportunidad de argumentar que razones de consideración aconsejaron su postura subsiguiente.

Aún cabría un postrer argumento: si la lógica interna de las relaciones exteriores exigiera que la exclusividad de la iniciativa en materia exterior residiera en el Gobierno, mal casaría esta pretensión con las excepciones autonómicas. En efecto, el tenor dogmático del artículo 149.1.3.º de la Constitución no ha impedido ciertas limitaciones de los Estatutos de Autonomía²⁵ al establecerse el poder de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales. Vascos (art. 6.5.º), catalanes (art. 27.4.º) y gallegos (art. 35.3.º) pueden solicitar del Gobierno la celebración de tratados en materia cultural, mientras que los andaluces, en materia cultural y laboral, pueden solicitar o instar, respectivamente, del Gobierno la celebración de dichos tratados (arts. 72.5.º y 23.3.º). El efecto jurídico de dicha solicitud o instancia sería, sin duda, equivalente al efecto que puede producir una proposición no de ley aprobada por el Congreso en el mismo sentido. Sin embargo, podría argumentarse que, en el caso de las Comunidades Autónomas, existe una indicación limitativa de cuáles sean sus facultades en lo exterior, indicación limitativa que no puede aceptarse válida en caso de silencio respecto del órgano legislativo.

—Pero quizá toda esta discusión fuera relativamente ociosa si todo el problema de las relaciones entre legislativo y ejecutivo se redujera a la inexistencia de iniciativa eficaz del legislativo para obligar a hacer al ejecutivo. Pienso que, con todo, no es cuestión ociosa, sino importante en sí, pero cuyos efectos se amplifican cuando se advierte que esta limitación restrictiva no es sino una primera en una larga cadena, cuyo resultado final será la casi total calidad de mero espectador que se atribuye al legislativo. En efecto, es conforme con la mayoritaria corriente interpretativa que el Gobierno remite los tratados internacionales a las Cortes sobre materias que quiere, con los países que estima oportuno y en el momento en que le parece conveniente: las Cortes no tienen capacidad para limitar esos datos de discrecionalidad. Pero aún hay más: ¿cuál es el resultado jurídico de la intervención

²⁴ A. Remiro Brotons, «Las reservas a los tratados internacionales y la competencia de las Cámaras legislativas», en *Revista Española de Derecho Internacional*, núms. 30-31, 1978-79, pág. 84.

²⁵ Sobre el *iter* constitucional y el posterior desarrollo legislativo de las competencias de las Comunidades Autónomas véase mi trabajo «Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales», en *Boletín de la I. L. A.* (Sección Española), núm. 8, octubre de 1981.

parlamentaria cuando el Gobierno, en uso de su discrecionalidad, estima oportuna la remisión de un tratado a las Cortes?

4. NATURALEZA DEL ACTO DE AUTORIZACION

Una vez que el Gobierno ha firmado un tratado, nos encontrábamos con el único instante procesal en el que se producía automatismo: de conformidad con el artículo 109.3.º del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, antes de los tres meses desde el momento de la firma, en los supuestos del artículo 94.1.º de la Constitución, o inmediatamente en los supuestos del párrafo 2.º del mismo precepto, el Gobierno estaba obligado a su remisión a las Cortes para que éstas procedieran a autorizar la prestación definitiva del consentimiento en el ámbito internacional si lo estimaban oportuno.

Es curioso que este automatismo no provocara críticas que serían coherentes con las posiciones que en otros puntos se mantienen. ¿Qué ocurriría si durante ese intervalo —firma o remisión a las Cortes— se hubiese producido un cambio fundamental en las circunstancias que hubieran desaconsejado la autorización parlamentaria? En principio habría que sostener que no se exoneraba con ello al Gobierno de su obligación, sino que el Gobierno hubiera debido añadir un informe que explicara las nuevas razones que desaconsejaban la autorización. El resultado no podía ser más atípico: el Gobierno remitía a las Cortes, a efectos de la preceptiva autorización, un tratado respecto del cual aconsejaba su no autorización.

El artículo 155.3.º del nuevo Reglamento del Congreso, quizá en su único aspecto regresivo, ha hecho desaparecer el citado automatismo. El plazo empieza a contar no desde el momento de la firma del tratado, sino desde el momento en que el Consejo de Ministros hubiese decidido su envío a las Cortes. El precepto es regresivo porque no introduce ningún nexo de unión entre la firma del tratado y su envío a las Cortes; el Gobierno goza, pues, de absoluta libertad y discrecionalidad. Pero el precepto es, además, absurdo: una decisión del Consejo de Ministros ha de reputarse vinculante desde su adopción, por lo que no se entiende de qué forma podría demorarse el envío a las Cortes del tratado por un período de tres meses o, excepcionalmente, de seis, salvo por decisión del propio Consejo de Ministros. Dejaré al margen esta grave deficiencia técnica.

Llama la atención la discrecionalidad subsiguiente: autorizada por las Cortes la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, queda el Gobierno en libertad para decidir si efectivamente va a proceder a la prestación del consentimiento y en qué momento se vaya a realizar ésta²⁶. Bien pudiera ocurrir que el Gobierno estimase posteriormente la conveniencia de no prestar el consentimiento, sin que le incumba obligación de informar a las Cortes. O bien que, demorada la prestación, el Gobierno decidiera posteriormente la misma, pese a que un cambio fundamental en las circunstancias hubiera entonces desaconsejado la prestación del consentimiento y así lo hubieran decidido las Cortes de tener nueva ocasión.

²⁶ A. Remiro Brotons, «Il Diritto internazionale...», pág. 270.

Estas cuestiones son resultado inmediato de la naturaleza jurídica del acto de autorización de las Cortes: el legislativo no hace más que autorizar²⁷. Para Espada Ramos, el acto del legislativo es un acto administrativo o político, pero no es un acto de naturaleza legislativa por su forma, ni materialmente ni por sus efectos²⁸, y a Mangas Martín, las pretensiones de que la forma de expresión de tal autorización sea la ley le parecen de un exceso de positivismo, por mucho que se apoyen en argumentos ofrecidos por la tradición constitucional española o el derecho comparado²⁹. En efecto, la profesora Mangas ha escrito que, «si la forma de autorización fuera la ley, tendría que sujetarse al artículo 91, de modo que la ley de autorización tendría que ser sancionada por el rey en un plazo de quince días y ordenada su inmediata publicación. Para Santaolalla López se garantiza por esta vía la publicación de los tratados; pero si se sujetase en cuanto ley a ese procedimiento, podríamos encontrarnos con bastantes casos de tratados sancionados por el rey y *publicados* (porque la ley ha de ser publicada), que no se sabe si adquirirán vigencia, bien porque sea un instrumento multilateral y no obtenga las ratificaciones suficientes o que la otra parte no ratifique»³⁰. La objeción, desde un punto de vista de técnica jurídica, no es demasiado relevante, puesto que la ley de autorización emanada de las Cortes puede establecer una *vacatio legis* especial³¹, mientras que, como ha señalado Santaolalla, la forma de ley soslaya otros obstáculos de difícil superación en otra forma, uno de los cuales sería la falta de relevancia del acto del legislativo³².

Es ésta una cuestión importante: el Gobierno, que ha decidido cuándo, con quién y sobre qué concluir un tratado, ha remitido, finalmente, el tratado para la preceptiva autorización de las Cortes. Obtenida ésta, de nuevo plenitud discrecional del Gobierno: si y cuándo se presta definitivamente el consentimiento internacional del Estado. La conclusión sería un tanto extraña: si las Cortes no autorizan la prestación del consentimiento, el Gobierno se encuentra jurídicamente inhabilitado para hacerlo, lo que es absolutamente coherente con lo que significa el control parlamentario en materia de tratados internacionales. Ahora bien: si las Cortes autorizan al Gobierno a prestar el consentimiento internacional del Estado, hemos conseguido *un resultado equivalente al que ya se estableciera en el artículo 14.2.º de la Ley de Cortes: las Cortes simplemente se limitan a dar un dictamen*, que el Gobierno se encuentra en libertad de seguir o no.

²⁷ M. Díez de Velasco, *Instituciones...*, pág. 107; M. L. Espada Ramos, «El control interno de los tratados internacionales», en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 32, 1980, pág. 22; J. Juste Ruiz, «El Derecho internacional público en la Constitución española», en *Estudios sobre la Constitución española*, Valencia, 1980, págs. 190-191; J. M. Serrano Alberca, en *Comentarios a la Constitución*, dir. por F. Garrido Falla, Madrid, 1980, pág. 957.

²⁸ M. L. Espada Ramos, *op. cit.*, págs. 21-22.

²⁹ A. Mangas Martín, «Cuestiones...», págs. 168-169.

³⁰ A. Mangas Martín, *op. cit.*, págs. 169-170.

³¹ Objeción ya resuelta por J. González Campos, *Artículo 1.5*, págs. 119-120, y, recientemente, en las páginas de esta revista, por R. Santaolalla López, «La ley y la autorización de las Cortes a los tratados internacionales», *Revista de Derecho Político*, número 11, 1981, pág. 54.

³² F. Santaolalla López, «La ley...», págs. 47 y sigs.

5. LA CALIFICACION Y EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD EXTRINSECA

La clasificación de los tratados entre diversas categorías, que exigen de procedimientos diferentes para su autorización parlamentaria y la incorporación de un sistema de lista que *ratione materiae* exija de la autorización parlamentaria, plantea inmediatamente una cuestión que se convierte en clave de todo el esquema: la determinación precisa de quién sea el órgano responsable de la calificación³³.

La calificación corresponde, en principio, al Consejo de Estado, conforme al artículo 22 de su Ley Orgánica, quien dictaminará en todos los tratados³⁴ si se trata de un tratado que requiera la tramitación prevista en el artículo 94.1.º o 2.º de la Constitución. Sin embargo, debe señalarse que el Consejo de Estado no está obligado a manifestarse sobre si el tratado puede entrar en colisión con normas sustantivas constitucionales (art. 95); además, como escribe Pastor Ridruejo, «según la letra del citado artículo 22, la Comisión Permanente del Consejo de Estado no debe informar sobre el régimen ordinario (art. 94 de la Constitución) o extraordinario (art. 93) de la autorización del legislativo»³⁵.

En una ocasión, sin embargo, el Consejo de Estado ha calificado sobre la cobertura procedimental de un tratado. En su dictamen referente a las

³³ J. W. Bitter, *International treaties and their application in Spain under the new Constitution of 1978*, mimeo., Florencia, 1979, pág. 21; J. A. Carrillo Salcedo y M. Ramírez Jiménez, «Dictamen sobre los problemas jurídicos que suscita la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», Congreso de los Diputados, Exp. 9341, de 31 de agosto de 1981, pág. 18; M. L. Espada Ramos, «El control interno...», págs. 18-19; J. L. Fernández-Flores, «La Constitución española de 1978 y los tratados internacionales», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, ed. preparada por M. Ramírez, Zaragoza, 1979, pág. 272; J. González Campos, *Curso...*, págs. 174-175; A. Mangas Martín, «Cuestiones...», págs. 174-171, y A. Remiro Brotons, «El Diritto...», págs. 268 y 275, y, sobre todos, «La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales: el problema de la calificación», en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 32, 1980, págs. 123-142.

³⁴ A. Remiro Brotons, *La autorización...*, pág. 133, por razones de economía procesal, estima excesiva la redacción del artículo 22 y piensa que podría interpretarse en el sentido de que sólo exigirían dictamen del Consejo de Estado aquellos tratados que el Gobierno, en principio, estimase estar comprendidos en el art. 94.2; remitiendo los demás, directamente, bajo la provisión del art. 94.1. La literalidad del precepto no puede apoyar, desgraciadamente, esta solución. Por otra parte, es curioso advertir que en la práctica los tratados enviados por el Gobierno a las Cortes indican el cumplimiento del trámite preceptivo del Consejo de Estado en aquellos tratados que requieren autorización previa, guardándose silencio sobre su cumplimiento en los estimados como pertenecientes a la órbita del art. 94.2. No poseo datos que me permitan afirmar si es que el Gobierno no considera necesario indicar el cumplimiento del trámite —práctica criticable— o bien si ha procedido a una interpretación aún más criticable: estimar que los tratados que al Gobierno le parecen incuestionablemente subsumidos en el artículo 94.2 no necesitan del dictamen del Consejo de Estado. Esta sería una vulneración de la literalidad del art. 22 de la LOCE, con efectos más peligrosos por las posibilidades de manipulación de la calificación.

³⁵ J. A. Pastor Ridruejo, «Informe sobre la mayoría parlamentaria requerida para la autorización por las Cortes de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», Congreso de los Diputados, Exp. 9341, de 31 de agosto de 1981, pág. 102.

condiciones de la adhesión española al Tratado del Atlántico Norte razonaba el más alto órgano consultivo que se trataba «de un problema de calificación en el que había que analizar la naturaleza del Tratado del Atlántico Norte, para determinar luego si es precisa la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1, y posteriormente examinar si es suficiente esta autorización o si además es necesaria la autorización mediante Ley Orgánica conforme al artículo 93».

El obligado recurso al Consejo de Estado constituye una mínima cautela jurídica para evitar la arbitrariedad de la calificación. Mas no deben perderse de vista alguna de las características esenciales del órgano consultivo, que no lo hacen aséptico en sus valoraciones jurídicas. Con oportunidad ha escrito Remiro que «desde la perspectiva de la fiscalización de las iniciativas gubernamentales se advierte que el Consejo de *Estado*, aun siendo órgano consultivo del *Gobierno*, ha sido dotado de autonomía orgánica y funcional con objeto de garantizar su objetividad e independencia (art. 1.1 y 2). Ciertamente estas virtudes pueden estremecerse en la medida en que en el ejercicio de su función este órgano pase de velar 'por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico' a valorar 'los aspectos de oportunidad y conveniencia' *motu proprio* o a solicitud expresa del Gobierno (art. 2.1) y que, en este punto, la politización de sus miembros podría conducir a la del órgano. Pero éste es un riesgo calculado y aceptado por el legislador conscientemente, por cuanto las enmiendas presentadas con el fin de eliminar esta dimensión de la misión consultiva del Consejo fueron rechazadas»³⁶.

Cumplido el trámite consultivo, el Gobierno puede seguir o no el dictamen (art. 2.3.º), correspondiendo al Consejo de Ministros resolver en los asuntos en que el ministro afectado disintiera del parecer del Consejo de Estado según el artículo 2.5.º de la LOCE³⁷. Aceptado por el Gobierno el dictamen del Consejo de Estado, o rechazado éste por el Consejo de Ministros, ¿cabe la posibilidad de recalificación por otros poderes del Estado?

La recalificación podría intentarse a través de las Cortes Generales, en virtud de su poder general de control de la acción del Gobierno, conforme al artículo 66.2.º de la Constitución³⁸, aunque no parecerá ocioso señalar con González Campos que «este control político es insuficiente, dado el juego de las mayorías en el Congreso y el Senado, pues si el Gobierno dispone de la confianza de las Cámaras, podría eludir fácilmente el control político de éstas, consagrándose así la violación de la Constitución»³⁹.

En este estado de cosas parece obvio que aún quedaría la posibilidad de recurso al Tribunal Constitucional por inconstitucionalidad de disposiciones normativas con fuerza de ley, previsto en el artículo 161.1.º de la Constitución. Pero se trataría en cualquier caso de un control *a posteriori* de la constitucionalidad extrínseca de los tratados, sin que exista en derecho español un control *a priori* de esta constitucionalidad formal⁴⁰.

³⁶ A. Remiro Brotons, «La autorización...», pág. 130.

³⁷ J. A. Carrillo Salcedo-M. Ramírez Jiménez, «Dictamen...», pág. 26; A. Remiro Brotons, «La autorización...», pág. 129.

³⁸ J. A. Carrillo Salcedo-M. Ramírez Jiménez, *op. cit.*, pág. 18.

³⁹ J. D. González Campos, *Curso...*, págs. 174-175.

⁴⁰ A. Remiro Brotons, «La autorización...», págs. 137 y sigs., y «La constitucionalidad

Lamentablemente, ninguno de los posteriores desarrollos de la Constitución (LOCE, LOTC, Reglamento del Congreso) ha caído en cuenta de los crudos problemas de la calificación. Parece que haya habido que esperar a la solicitud de autorización de las Cortes para que el Gobierno proceda a adherirse al Tratado del Atlántico Norte⁴¹ para que, agazapadas tras la contienda política, alumbren las insuficiencias jurídicas.

6. TECNICAS DE DESVIRTUACION PARLAMENTARIA

Si hasta aquí he planteado las deficiencias técnicas de la normativa vigente, a través de las cuales pueden esgrimirse interpretaciones que entredigan el pleno sentido del control parlamentario de los tratados, tres años largos de praxis constitucional han señalado nuevas situaciones que apuntan en el mismo sentido de escapismo y descontrol gubernamental. La práctica del ejecutivo, a la que a veces podría calificarse de fraudulenta, ha mostrado más formas de violación del espíritu o la letra del control. Expondré algunas de las prácticas más frecuentes del Gobierno que equivalen a violaciones o al menos desvirtuaciones del sentido del control parlamentario.

a) *El problema de los plazos procesales*

Ya he examinado los aspectos regresivos que plantea el artículo 155.3.º del vigente Reglamento, así como la absurda conclusión de su redacción técnica. Los debates parlamentarios no permiten aclarar si se llegó a un resultado querido o a un despiste de deficiente redacción técnica originada en su antecesor en el Reglamento Provisional. Lo cierto es que el nuevo precepto va a legalizar en lo sucesivo lo que constituía una persistente violación gubernamental del antiguo Reglamento. En efecto, la violación del plazo reglamentario se había producido, desde la entrada en vigor del Reglamento Provisional, en la casi totalidad de los supuestos.

Pero el precepto citado es además deficiente porque puede permitir, de hecho, prórrogas automáticas de hasta ciento ochenta días. En efecto, puede plantearse qué se entiende por caso justificado y por comunicación que motive

de los tratados internacionales y su control por el Tribunal Constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, vol. III, págs. 2262 y sigs. Para A. Mangas Martín, «Cuestiones...», p. 171, en caso de desacuerdo Cortes-Gobierno se podría plantear conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional (arts. 29.3 y 73 y sigs. de la LOTC), pero no es éste exactamente el conflicto que me preocupaba en la exposición, además de que este conflicto requeriría una mayoría del Congreso contraria al Gobierno.

⁴¹ Sobre el tema, véase J. A. Carrillo Salcedo-M. Ramírez Jiménez, «Dictamen...», ya citado; A. Mangas Martín, «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 2, 1981, págs. 81-106; J. M. Merino Merchán, «Algunos aspectos jurídico-formales de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», en *Actualidad Jurídica*, VII, 1981, págs. 17-27, y J. A. Pastor Ridruejo, «Informe...», ya citado.

documentalmente el retraso. ¿Puede esa comunicación y su justificación documental ser objeto de discusión parlamentaria con el efecto de aceptación o rechazo, o basta simplemente su presentación para que ésta produzca los efectos?

En otro orden de cosas, y referido a los tratados que no requieren la previa autorización de las Cortes, el nuevo Reglamento tendría la virtualidad de producir los mismos efectos de descontrol. Con el Reglamento Provisional, la disposición del artículo 94.2.º, según el cual las Cortes serían inmediatamente informadas de dichos tratados, era objeto de discutibles interpretaciones. En efecto, en alguna ocasión el Gobierno ha comunicado dichos tratados a las Cortes incluso un año después de concluido, tras haber sido publicado en el *Boletín del Estado* y sin ninguna indicación de que se hubiera requerido el preceptivo dictamen del Consejo de Estado. Obsérvese,

— primero, que si esos tratados, que consideramos como pertenecientes a la categoría de los restantes tratados, deben ser inmediatamente comunicados a las Cortes, no puede por menos que llamar la atención el hecho de que el Gobierno interprete laxamente el significado de inmediatez. El plazo de un año entre conclusión y comunicación parece excesivo como interpretación de lo inmediato, especialmente teniendo en cuenta que el artículo 94.1.º, sin tan perentoria obligación en el plazo, era objeto de obligación de solicitud de autorización en el plazo de tres meses;

— segundo, cualquiera que sea la interpretación que se postule sobre el sentido de «inmediatamente», parece claro que su finalidad última es dar ocasión al legislativo para conocer y controlar la actividad del ejecutivo, procediendo en su caso a la recalificación del tratado y reconduciéndolo al artículo 94.1.º si así lo estima la Cámara. Desde esa perspectiva sería práctica insostenible la no comunicación del tratado a las Cortes —práctica no infrecuente⁴²— o la comunicación una vez que el tratado ha adquirido efectos plenos y ha sido publicado en el *BOE* —práctica aún más frecuente—. En este segundo caso, ¿cuál sería el resultado si, prestado definitivamente el consentimiento en obligarse, y publicado en el *BOE*, las Cortes determinan tratarse de un tipo de tratados que hubiera exigido la previa autorización del legislativo y tras ello decidiera no autorizarlo?⁴³ Por lo pronto, y desde la perspectiva del derecho español, habría que concluir que no habría sido un tratado «válidamente celebrado» en el sentido del artículo 96 de la Constitución;

— tercero, es práctica casi uniforme del Gobierno indicar, respecto de los tratados que requieren previa autorización parlamentaria, el dictamen del Consejo de Estado, con expresión de número y fecha, por el que se dictamina la necesidad de tal requisito; pero es práctica uniforme que el Gobierno no haga igual determinación respecto de los tratados que sólo requieren ser in-

⁴² He analizado suficientemente estas irregularidades en el caso de los tratados con Guinea Ecuatorial. Véase mi trabajo «Control de los tratados...», págs. 129-139.

⁴³ La hipótesis puede resultar poco creíble teniendo en cuenta la mayoría parlamentaria con la que, por definición, debe contar el Gobierno, pero no es imposible. Por otra parte, algunos de estos acuerdos pudieran arrastrarse de una a otra legislatura, con el consiguiente cambio posible en la mayoría gubernamental.

formados a las Cortes. La cuestión estribaría en conocer si, en realidad, el dictamen del Consejo de Estado ha existido o bien si, por el contrario, el Gobierno ha considerado que la claridad del tratado como no contemplado en el artículo 94.1.º de la Constitución le exime del preceptivo trámite del artículo 22 de la LOCE. O bien, finalmente, si el dictamen del Consejo de Estado apuntaba a la necesidad de autorización parlamentaria previa; pero el Gobierno, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 2.5.º de la LOCE, ha procedido a una recalificación.

De esta forma nos encontraríamos con la posibilidad de unos tratados que, tras largo tiempo de su entrada en vigor, publicados o no en el *BOE* y sin indicación de haber sido dictaminados por el Consejo de Estado, o recalificada la calificación por el Consejo de Ministros, serían comunicados a las Cortes. ¿En qué condiciones se produce esta comunicación? Conforme al artículo 159 del nuevo Reglamento, de esas comunicaciones y de los textos de los correspondientes tratados se dará cuenta inmediatamente a la comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara.

Debe suponerse que quien da cuenta a la Comisión de Asuntos Exteriores es la Mesa de la Cámara y no directamente el Gobierno, relación esta última que no es orgánicamente aceptable. Pero, en este orden de cosas, nada se dice en el citado precepto en torno a la necesidad de publicación de dicha comunicación y texto en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Según el artículo 97.1.º del Reglamento del Congreso, en el *BOCG* «se publicarán los textos y documentos cuya publicación sea requerida por algún precepto de este Reglamento. Sea necesaria para su debido conocimiento y adecuada tramitación o sea ordenada por la Presidencia». A esta luz caben dos interpretaciones.

De una parte, concluir que no es necesaria la publicación de estos tratados al no exigirse, bastando la información verbal sobre los mismos realizada a los diputados en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores. De otra parte, que la publicación es necesaria para su debido conocimiento y adecuada tramitación. En postura ecléctica, en el *BOCG*, en la Serie C («Tratados y Convenios Internacionales»), se está procediendo a la publicación de la comunicación del Gobierno, pero no del texto del tratado en cuestión, pero pasándose fotocopia de la documentación original remitida por el Gobierno a los grupos parlamentarios.

Esta práctica, pienso, garantiza suficientemente el control parlamentario, pero no es una práctica exigida, por lo que subsiste el peligro de la primera interpretación. En este caso, los diputados podrían tener una mera información verbal sobre un tratado respecto del cual, quizá, no hubiera dictaminado el Consejo de Estado o hubiera recalificado el Consejo de Ministros, ocultándose que, por su contenido, el tratado exigía de la previa autorización contemplada en el artículo 94.1.º de la Constitución. De tan ladina manera, ni siquiera habría lugar a que se planteara el problema de la calificación que, con tan frustrantes conclusiones, antes planteara.

b) *Las deficiencias en la información*

De conformidad con el artículo 155.2.º del Reglamento del Congreso, «el Gobierno solicitará de las Cortes Generales la concesión de dicha autorización mediante el envío al Congreso de los Diputados del correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros junto con el texto del tratado o convenio, así como la memoria que justifique la solicitud y las reservas y declaraciones que el Gobierno pretendiera formular en su caso». Ha de entenderse que el texto del tratado, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 801/72, de 24 de marzo, por el que se ordena la actividad administrativa en materia de tratados internacionales, contendrá los siguientes extremos:

«1. Una copia autorizada del texto del tratado, con indicación del Estado o Estados negociadores y de los que ya son contratantes o partes en el mismo, o, en su caso, del organismo u organismos internacionales que fueran negociadores, contratantes o partes en el tratado.

2. Cualquier documento anejo al tratado o complementario del mismo suscrito por los Estados negociadores, así como cualquier otro acto internacional relativo a la aplicación provisional del tratado, si se hubiera convenido por los Estados negociadores que el tratado se aplicaría provisionalmente, en todo o en parte, antes de su entrada en vigor.

3. Las reservas o declaraciones que se proponga formular España al ratificar el tratado, así como en su caso las formuladas por los demás Estados contratantes al firmar el tratado u obligarse por el mismo.

4. La indicación del lugar y de la fecha de la firma del tratado, así como de las personas que han intervenido como representantes de España.»

El cumplimiento por el Gobierno de estos extremos es bastante puntual, aunque deje lagunas precisamente en puntos sensitivos, especialmente por lo que hace referencia a dar noticia de todo acto de los demás Estados contratantes por el que se modifica la aplicación del tratado mediante reservas o declaraciones, e igualmente no remisión de todo documento anejo o complementario del mismo.

La no remisión de documentos anejos o complementarios puede producir un efecto doble diacrónico: si el documento afecta a las disposiciones del tratado, ese documento sería nulo conforme al derecho español por no permitirse en la Constitución implícitamente los tratados o cláusulas secretas⁴⁴; si no afectara a las disposiciones del tratado, lo que se estaría produciendo es simplemente una desinformación de las Cortes.

En un nivel distinto, sí se producen prácticas, no imputables al Gobierno, que suponen violación formal de los extremos que los diputados debieran

⁴⁴ O. Alzaga, *Comentario...*, pág. 595; J. Puente Egido, «La celebración de los tratados internacionales en el Derecho español y su valor normativo: Derecho vigente y aspectos históricos», en *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, París, 1981, pág. 431.

conocer: se trata de la viciosa práctica de la Secretaría de Cortes de publicar en el *BOCG* el texto estricto del tratado, entendiendo por tal, con frecuencia el articulado, con omisión de cualquier otro extremo. De la publicación en el *BOCG* no podríamos concluir ni cuándo, ni dónde, ni por quién fue concluido el tratado, o si el Gobierno ha propuesto reservas o declaraciones.

Los extremos exigidos por el artículo 20 del Decreto de 1972 no son datos suficientes para la recta decisión de las Cortes. Afortunadamente, el Reglamento ha ampliado las exigencias al pedir del Gobierno el envío de una «memoria que justifique la solicitud». Es ésta una disposición que sólo cuenta con el antecedente del artículo 4 del capítulo VI del Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo, aprobado por las Cortes de Cádiz el 15 de enero de 1811. En su tenor, «concluidas las negociaciones, el Consejo de Regencia presentará a las Cortes la correspondencia íntegra original para su examen, la que se devolverá al Gobierno para que se deposite en el Archivo Nacional, dejando de ella testimonio auténtico en el Archivo de las Cortes». Como dijera Argüelles, el objeto de «exigir estos documentos es para asegurarse de la conducta de los ministros del Consejo de Regencia y ver si han procedido con toda actividad para no sacrificar los intereses de la nación, y aprovecharse de todas las circunstancias oportunas»⁴⁵.

Filosofía de control más estricta que se justifica, sin duda, por los azarosos momentos políticos de su elaboración. No llega a tanto el Reglamento del Congreso, pero viene a llenar un vacío hasta ahora existente, sobre cuyo exacto contenido habrá de manifestarse la práctica. Ciertamente, hasta el momento, ha sido uso del Gobierno adjuntar un breve informe en el que se explicarán las razones del tratado para el cual se solicitaba autorización, pero deben advertirse algunas limitaciones importantes en dichos informes.

En primer lugar, el núcleo del informe suele ser una exposición resumida de las disposiciones del tratado, como pretendiendo aliviar la farragosa lectura de su texto y facilitar las posibilidades de su comprensión; no parece idea objetable en tratados de alto contenido técnico. En segundo lugar, sin embargo, échase de menos una explicación de las razones básicas del tratado, sus objetivos y dificultades en su negociación, con indicación de lo pretendido y lo obtenido; estas indicaciones son exactamente las que pueden aclarar las conveniencias e inconveniencias del tratado, facultando a las Cortes a una razonada emisión de su parecer. Falta, en otras palabras, lo equivalente a la exposición de motivos del tratado.

c) *El juego de las Comisiones*

Todo tratado ha de pasar por la Comisión de Asuntos Exteriores. En principio parece lógico que así ocurra, pero no parece tan lógico que sólo sea la Comisión de Asuntos Exteriores la que conozca de todos los tratados. En efecto, sólo con una perspectiva convencional decimonónica puede preten-

⁴⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. 24 de septiembre de 1810-20 de septiembre de 1813, tomo I, Madrid, 1870, sesión del 6 de enero de 1811, pág. 310.

derse de dicha Comisión el conocimiento técnico necesario para el seguimiento de cualquier tratado, independientemente de la materia objeto del mismo. En la medida en que las relaciones internacionales registran una creciente especificidad técnica no puede pedirse de la Comisión el mismo dictamen en asuntos de medio ambiente, de tarifas arancelarias, cultura, extradición, etcétera. Todas esas cuestiones tienen su campo idóneo en el seno de otras Comisiones del Congreso.

De ahí puede generarse un doble efecto: o bien los miembros de las Comisiones se abstienen de cualquier juicio sobre el tratado, procediéndose a la aprobación unánime de cada uno de ellos, o las objeciones son forzadas o referidas a aspectos formales en torno a la celebración o documentación que acompaña al tratado. En contadas ocasiones, sin embargo, la Comisión de Asuntos Exteriores ha solicitado que un tratado sea previamente informado por la Comisión, que, por el objeto del tratado, podía tener conocimiento técnico de la materia pactada. Así, por ejemplo, al solicitarse el dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la ratificación del Convenio relativo a humedales de importancia internacional, la Comisión decidió que la Comisión de Medio Ambiente emitiera juicio e informara sobre cuestiones y conceptos medioambientales⁴⁶. Sin embargo, ésta ha sido práctica excepcional, por lo que la Comisión, investida con una competencia técnica que en realidad no tiene, ha procedido a aprobaciones rituales⁴⁷.

A veces, sin embargo, ocurre que se sustrae del conocimiento de la Comisión de Asuntos Exteriores cuestiones que, por su especificidad y relación con la política exterior, no son objeto de informe de la misma. Un excelente ejemplo de los resultados a que pueda prestarse el juego de las Comisiones podría ser el proyecto de ley de concesión de tres créditos extraordinarios por un importe total de 1.200 millones de pesetas, correspondiente a la anualidad de 1980, para dar cumplimiento al Acuerdo de Cooperación Económica entre el Estado español y la República de Guinea Ecuatorial, acuerdo de 24 de julio de 1971⁴⁸.

En realidad, el crédito extraordinario tenía la finalidad de hacer frente a las obligaciones financieras de una serie de acuerdos entre ambos países, suscritos en 1979 y 1980, y que habían sido calificados por el Gobierno como acuerdos cubiertos por el artículo 94.2.º de la Constitución. Para ocultar el hecho se alegó el Acuerdo de 1971, unilateralmente suspendido en su día por Guinea y respecto del cual España se comportó validando el acto unilateral de Guinea Ecuatorial. Por otra parte, en la fecha de presentación del proyecto de ley, España y Guinea Ecuatorial ya habían firmado un nuevo tratado de amistad y cooperación de 23 de octubre de 1980, del que las

⁴⁶ Sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores del día 13 de noviembre de 1980. En sentido contrario, la Comisión de Emigración reclamaba el tratamiento de una propuesta de resolución sobre funcionarios de la Administración española, asignada a la de Asuntos Exteriores: sesión del día 23 de septiembre de 1981.

⁴⁷ En este sentido, intervenciones de los señores Yáñez (PSOE), en la sesión del día 4 de marzo de 1980, y Oreja, en su capacidad de ministro, sesión del día 18 de junio de 1980.

⁴⁸ *BOCG*, Serie A, núm. 182-I, de 3 de marzo de 1981, retirado por el Gobierno, y núm. 182-II, de 6 de abril de 1982.

Cortes no tenían conocimiento, en violación gubernamental del deber de presentarlo antes de los tres meses de la firma.

Normalmente, la Comisión de Presupuestos habría procedido al dictamen favorable del proyecto de ley bajo la asunción de que debían tratarse de obligaciones financieras exigidas por un tratado concluido válidamente por España. Ante la protesta de un grupo parlamentario, la cuestión no llegó a debatirse, procediendo el Gobierno a la presentación de un nuevo proyecto de ley sobre concesión de varios créditos extraordinarios por un importe total de 1.950 millones de pesetas para dar cumplimiento al Tratado de Amistad y Cooperación del Estado español con la República de Guinea Ecuatorial, hecho en Madrid el 23 de octubre de 1980⁴⁹. El proyecto de ley pretendió y consiguió normalizar las irregularidades señaladas en el anterior proyecto.

En este caso, el fraudulento juego con dos Comisiones habría obtenido el resultado objetivo del descontrol: aprobado un crédito extraordinario, ninguna obligación financiera se hubiera deducido de los tratados no sometidos a las Cortes que implicaran partidas presupuestarias no consiguientes. O, por el contrario, si se hubiera jugado a la aprobación previa de los tratados, la aprobación de los créditos extraordinarios por el Congreso hubiera resultado de una exigencia impuesta por la mayor jerarquía de las obligaciones convencionales. Si bien es cierto que el juego de las mayorías mecánicas no habría reputado ningún problema para la aprobación concurrente de ambos textos, parece que el descontrol en política exterior fuera un objetivo a perseguir.

d) *La técnica de fragmentación*

Entiendo por técnica de fragmentación el recurso por el Gobierno a un mecanismo o expediente en virtud del cual series de tratados concluidos con idénticas o próximas fechas son remitidos, para la preceptiva autorización o conocimiento de las Cortes, en períodos dilatados de tiempo. Si en virtud del artículo 155.3.º del Reglamento resulta obvio que el Gobierno está legitimado a ello, el uso de dicha facultad puede dar lugar a un efecto, sea intencionado o no, de descontrol del conjunto convencional. Ciertamente, si bloques de tratados concluidos en unidad de acto negociador son presentados a las Cortes en espacios dilatados, el conocimiento que de ellos obtengan la Comisión de Asuntos Exteriores y el Pleno será parcial o fragmentario, sin permitir un control conjunto.

De nuevo el caso de Guinea ofrece un excelente ejemplo de lo afirmado: el 31 de octubre de 1979 España concluyó con Guinea Ecuatorial cinco tratados, de los cuales sólo dos se comunicaron a las Cortes (el 21 de noviembre de 1980); el 5 de diciembre del mismo año se concluyen cinco tratados, sólo cuatro de los cuales son remitidos a las Cortes, en fechas tan dispares como son uno el 10 de junio y tres el 21 de noviembre de 1980. Finalmente, entre el 12 y el 17 de octubre de 1980 se concluyen otros cinco tratados, ninguno de los cuales será remitido a las Cortes. La práctica es, cuando menos, caprichosa, aunque quizá pudiera encontrarseles un elemento exculpatorio

⁴⁹ BOCG, Serie A, núm. 222-I, de 15 de octubre de 1981.

si se tiene en cuenta que, al autorizarse por las Cortes el Tratado de 23 de octubre de 1980, todos aquellos tratados se comunicaron a las Cortes bajo la consideración de acuerdos complementarios al Tratado de Amistad y Cooperación.

Pero sin justificación exculpatoria alguna resultaría una similar práctica seguida en nuestras relaciones con el Reino de Marruecos. Así, el 29 de diciembre de 1979, en el curso de unas conversaciones celebradas en Madrid, las delegaciones española y marroquí suscribieron tres acuerdos: un Protocolo de Acuerdo transitorio en materia de pesca marítima, un Convenio relativo al transporte terrestre de mercancías y, finalmente, un Convenio relativo al transporte marítimo. La unidad en las negociaciones y la unidad en la firma no hace sino poner de manifiesto la lógica interrelación entre todos ellos. Aunque no tengo constancia del conocimiento por las Cortes de los dos primeros, sí sé que el tercero sería enviado a las Cortes el 28 de diciembre de 1981⁵⁰.

Más aún: entre la firma de esos tres acuerdos y la señalada remisión a las Cortes, España y Marruecos firman el 1 de abril de 1981 un nuevo Protocolo transitorio de cooperación en materia de pesca marítima y un Protocolo financiero anejo al Convenio de Cooperación Económica entre España y Marruecos de 13 de mayo de 1971. El primero de ellos sería remitido a las Cortes el 26 de mayo de 1981⁵¹, con más de medio año de anterioridad al concluido año y medio antes; el segundo, Protocolo financiero, se remitió a las Cortes el 2 de febrero de 1982⁵². De esta forma, saltando el orden cronológico de los diferentes acuerdos y espaciándolos discretamente en el tiempo, la técnica de fragmentación habría de producir la confusión y el consiguiente descontrol. Como mucho, cada tratado podría ser enjuiciado en sus propios méritos, pero nunca formando parte de un conjunto en la trama relacional entre España y Marruecos.

Quizá para cerciorar la confusión, mientras dos de los tratados eran enviados a las Cortes a los efectos del artículo 94.1.º, el Protocolo financiero, respecto del cual el informe del Gobierno mismo decía ser parte «de las negociaciones que han conducido a la firma de un nuevo Protocolo transitorio en materia de pesca con Marruecos», era comunicado a las Cortes a los efectos del artículo 94.2.º de la Constitución. Sin embargo, en ese Protocolo «España pone a disposición de Marruecos una ayuda financiera de 40 millones de dólares destinada a la financiación de diversos servicios de equipo españoles». Incidentalmente, en el escrito de envío a las Cortes el Gobierno no especifica si el Protocolo financiero ha pasado el trámite preceptivo del Consejo de Estado. Por si alguien exigiera ese mínimo detalle, el Protocolo se hace aparecer como complementario de un Convenio de 1971, suponiéndose exigido por el mismo⁵³.

⁵⁰ BOCG, Serie C, núm. 129-I, de 2 de marzo de 1982.

⁵¹ BOCG, Serie C, núm. 96-I, de 25 de junio de 1981.

⁵² BOCG, Serie C, núm. 118-I, de 26 de febrero de 1982.

⁵³ De forma también incidental, el Convenio de Cooperación Económica de 13 de mayo de 1971 me es desconocido por no haber sido nunca publicado en el BOE ni en el *Boletín del Ministerio de Asuntos Exteriores*. Ignoro si fue ratificado de conformidad con lo dispuesto en el entonces vigente artículo 14, II, de la Ley de Cortes.

Creo, en resumen, que estos supuestos explicitan de forma suficientemente expresiva qué entiendo por el procedimiento o técnica de fragmentación. En cualquier caso, parece evidente que su utilización, aunque no ilegal, conforme al artículo 155.3.º del Reglamento, equivale a una manipulación fraudulenta que ocasiona descontrol.

e) *La aplicación provisional*

«Hechos consumados» es uno de los efectos que la aplicación provisional de un tratado puede producir mientras el tratado cumple los requisitos constitucionales de la aprobación parlamentaria. El Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, del que España es parte, establece en su artículo 25 que:

«1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

- a) si el propio tratado así lo dispone; o
- b) si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado terminará si éste notifica a los Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.»

De la lectura de este precepto podría deducirse, con lógica evidente, que la aplicación provisional es una técnica de celebración utilizable en la práctica internacional únicamente en aquellos acuerdos cuyo cumplimiento, según el propio tratado, ha de prolongarse en el tiempo por un período amplio o son de aplicación indefinida, deseando las partes, mientras se produce un hecho ulterior o se alcanzan las ratificaciones de los Parlamentos, iniciar su aplicación anticipada, a la espera de que tal hecho se produzca, o se obligan definitivamente las partes por el tratado, momento en que comienza su auténtica entrada en vigor. Pero no cabe aplicación provisional si los efectos jurídicos previstos en el tratado se agotan en un breve período de tiempo o, por las disposiciones del tratado, en un solo acto⁵⁴.

El precepto citado se muestra respetuoso con una doble realidad: de una parte, la exigencia de coordinarse con las disposiciones constitucionales de cada Estado en torno a la entrada en vigor definitiva del tratado; de otra, la exigencia de la fluidez relacional internacional de que, en tanto se producen los condicionamientos internos, el tratado pueda surtir efectos *ad interim*. La exageración de cualquiera de los dos condicionamientos podría provocar una aplicación parcial, incluso tendenciosa, de la finalidad de esta preceptiva jurídica.

⁵⁴ Véase, sobre toda esta cuestión, el excelente trabajo de M. P. Andrés «Aplicación provisional de los tratados», en *Revista Española de Derecho Internacional* (en prensa).

Utilizada en estos límites, la aplicación provisional de un tratado es una técnica legítima; sin embargo, la aplicación provisional también puede dar lugar a efectos de descontrol producidos por la imprevisión o, incluso, intencionalmente. A imprevisión quizá se debiera el procedimiento seguido por el Gobierno en la solicitud de autorización parlamentaria para la ratificación de un Acuerdo mediante canje de notas firmado en Estrasburgo el 13 de mayo de 1980 entre España y el Consejo de Europa, relativo a privilegios e inmunidades aplicables a los participantes en la IV Conferencia de Ministros Europeos responsables de las Corporaciones Locales⁵⁵.

El elemento de imprevisión bien podría haber sido la firma, el 13 de mayo, fecha evidentemente tardía, de un acuerdo que había de aplicarse y agotar sus efectos entre los días 21 y 23 del mismo mes y año. La solicitud del Gobierno, de fecha 24 de junio, era improcedente en la medida en que, cualquiera fuera la decisión de las Cortes, el acuerdo ya había surtido plenos efectos y se había extinguido. Al absurdo jurídico habría dado lugar la aprobación por las Cortes de una propuesta comunista de no ratificación del citado acuerdo. Desgraciadamente, ni su paso por Comisión ni por el Pleno ilustran sobre las posibilidades dialécticas que la cuestión ofrecía. En Comisión, el representante comunista se limitó a pedir votación sobre la propuesta. En explicación de voto favorable a la propuesta de no ratificación, Yáñez (PSOE) no llegó a centrar el problema, mientras que Herrero de Miñón (UCD), con evidente confusión, se limitaba a afirmar que «el Convenio de Viena permite para este tipo de convenios la aprobación previa a su ratificación por el Congreso», aprovechando para imputar a la parsimonia de los trabajos del Congreso lo que, evidentemente, era un error del Gobierno⁵⁶.

Mayores recelos políticos podrían suscitar algunos otros supuestos. Uno de ellos, clarificador, podría ser la autorización solicitada por el Gobierno para ratificar el canje de notas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el embajador de Estados Unidos de América en España, a los efectos de prorrogar por ocho meses el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Estados Unidos, de 24 de enero de 1976⁵⁷. El Tratado expiraba el 21 de septiembre de 1981, por lo que ambos Gobiernos, a la vista de que aún no se habían terminado las negociaciones, suscribieron las citadas notas para prorrogar el tratado durante un período de ocho meses; entre tanto se cumplían los requisitos constitucionales, se establecía la aplicación provisional del acuerdo.

La cuestión estribaba en que ya en aplicación provisional se solicita la autorización de las Cortes, situación a la que se opondría un grupo parlamentario por entender que, de admitirse este tipo de aplicaciones provisionales, se abriría la puerta a un sistemático incumplimiento del artículo 94.2.º de la Constitución, dado que el Gobierno podría incluir, cuando lo estimase oportuno, una cláusula de aplicación provisional en un tratado, dar ejecución a sus disposiciones y, luego, pedir a las Cortes que autoricen que España se obligue por el tratado, cuando ya no existe obligación alguna que asumir,

⁵⁵ BOCG, Serie C, núm. 59-I, de 5 de julio de 1980.

⁵⁶ Sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores del día 13 de noviembre de 1980.

⁵⁷ BOCG, Serie C, núm. III-I, de 10 de octubre de 1981.

pues el tratado ha terminado de producir efectos jurídicos⁵⁸. Esta objeción sólo tendría una poco convincente respuesta del partido gubernamental: «La mecánica o la sistemática de la aplicación provisional de los tratados está prevista en el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados; que es una cosa habitual en los tratados internacionales; que esta misma Cámara ha considerado varios tratados en los que dicha cláusula existe; que es práctica normal, porque, posiblemente, su no utilización conduciría a graves vacíos de entendimiento y a graves interrupciones en el curso normal de las relaciones convencionales entre los dos países»⁵⁹. La utilización abusiva de esta técnica⁶⁰ puede ser cauce evidente para ampliar el margen de descontrol más que para garantizar la necesaria continuidad de las relaciones convencionales.

Finalmente, y a modo de conclusión, permítaseme insistir en que cada una de las técnicas de desvirtuación del control parlamentario señaladas pueden ser en principio legales, pero que sus utilizaciones frecuentes, sus manipulaciones, las incluirían en la figura jurídica del fraude de ley, a más de plantear con toda crudeza el problema político del exacto control parlamentario de la política exterior del Estado, noción bastante más amplia que la referencia a la política exterior del Gobierno.

⁵⁸ *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 222, de 16 de marzo de 1982, intervención del señor Ballesteros Pulido, pág. 13012.

⁵⁹ *Ibidem*, intervención del señor Rupérez, pág. 13014.

⁶⁰ Véase, finalmente, otro ejemplo en el Convenio relativo al transporte marítimo entre España y el Reino de Marruecos, *BOCG*, núm. 129-I, de 2 de marzo de 1982.